



N^{OS} 3312 et 3313

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 décembre 2015.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE (n° 3201) ET LA PROPOSITION DE LOI (N° 3214) *de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle*,

PAR M. PATRICK BLOCHE,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 3201 et 3214.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES D'ACCÈS AUX MÉDIAS AUDIOVISUELS DURANT LA PÉRIODE DITE « INTERMÉDIAIRE » : UNE RÉFORME DANS L'INTÉRÊT DU PLURALISME ET DU DÉBAT PUBLIC	7
A. LES TROIS TEMPS DE LA CAMPAGNE POUR LES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES DANS LES MÉDIAS.....	7
B. LES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES À LA PÉRIODE INTERMÉDIAIRE.....	9
C. LE PASSAGE OPPORTUN À LA RÈGLE DE L'ÉQUITÉ	12
II. MIEUX PRÉSERVER LE LIBRE CHOIX DES ÉLECTEURS ET LA SINCÉRITÉ DU SCRUTIN	15
A. DES RÈGLES DE PROTECTION SPÉCIFIQUE POUR GARANTIR LA SINCÉRITÉ DU SCRUTIN FACE AUX NOUVEAUX USAGES DE L'INFORMATION NUMÉRIQUE	15
B. L'HARMONISATION DES HORAIRES DE FERMETURE DES BUREAUX DE VOTE : UNE AVANCÉE IMPORTANTE DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE.....	20
C. L'ARTICLE 2 DE LA PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE : UNE MODIFICATION COHÉRENTE	22
D. RENFORCER LA VISIBILITÉ DES MISES AU POINT DE LA COMMISSION DES SONDAGES POUR UNE MEILLEURE INFORMATION DES ÉLECTEURS	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION	25
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	25
II. EXAMEN POUR AVIS DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE	35
<i>Article 4</i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle	35
<i>Après l'article 2</i>	41

<i>Article 7</i> (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : Horaires des opérations de vote.....	41
III. EXAMEN POUR AVIS D'UN ARTICLE DE LA PROPOSITION DE LOI	42
<i>Article 2</i> (art. L. 89 et L. 90-1 du code électoral) : sanction du non-respect de l'interdiction de divulgation anticipée des résultats du scrutin.....	42
<i>Article additionnel après l'article 2</i> (art. 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion) : Diffusion des mises au point de la Commission des sondages sur les antennes des sociétés de l'audiovisuel public dans la semaine précédant le scrutin.....	42
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	45

INTRODUCTION

La proposition de loi organique n° 3201 et la proposition de loi n° 3214 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle ont été déposées les 5 et 10 novembre 2015 par MM. Bruno Le Roux, Jean-Jacques Urvoas et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen.

Ces deux textes complémentaires ont pour ambition de répondre à un certain nombre d'interrogations et de critiques qui apparaissent régulièrement depuis plusieurs élections présidentielles. Certaines de ces critiques concernent le rôle des médias audiovisuels durant la période précédant ces scrutins.

Les auteurs se sont notamment inspirés des recommandations du Conseil constitutionnel, de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle de 2012 et des propositions du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Deux articles de la **proposition de loi organique** (n° 3201) concernent le traitement de la campagne électorale par les médias audiovisuels : **l'article 4** modifie les modalités d'accès des candidats aux médias audiovisuels à compter de la publication de la liste officielle des candidats alors que **l'article 7**, qui porte sur les horaires d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote les jours de scrutin, a des conséquences très directes sur l'activité des médias audiovisuels le soir du vote.

Enfin, **l'article 2 de la proposition de loi ordinaire** (n° 3214) concerne directement les médias audiovisuels puisqu'il modifie les sanctions pénales réprimant la divulgation prématurée, les jours de scrutin, de résultats partiels ou définitifs de l'élection.

Eu égard à ses compétences en matière de communication, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation a souhaité se saisir pour avis de ces dispositions. Elle a désigné son rapporteur lors de sa séance du 18 novembre 2015.

L'élection présidentielle est un rendez-vous central de la vie démocratique française et des institutions de la V^e République. Un dispositif spécifique d'encadrement de l'accès des candidats aux médias audiovisuels durant la campagne est une nécessité car la radio et la télévision demeurent les médias prépondérants d'information des citoyens et de formation de l'opinion des électeurs, même si la révolution numérique a entraîné une multiplication et une diversification croissantes des sources possibles d'information.

Le cadre prévu pour le traitement de la campagne présidentielle par les médias audiovisuels se doit de concilier plusieurs objectifs fondamentaux : la liberté de communication, l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, mais également la sincérité du scrutin. Ce sont ces objectifs que le CSA s'est efforcé de faire respecter à travers ses recommandations aux services audiovisuels, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires spécifiques à cette élection.

Toutefois, depuis une dizaine d'années, ces règles se sont révélées de plus en plus complexes à appliquer en raison de l'augmentation du nombre de médias et de candidats ainsi que de l'apparition de nouveaux formats de chaînes (information en continu) et de nouveaux modes d'information et de communication en ligne.

Si un cadre spécifique à l'élection présidentielle se justifie donc toujours pour les médias audiovisuels, il doit cependant être adapté pour ne pas perdre en efficacité et constituer finalement un obstacle à la bonne organisation du débat public à la radio et à la télévision. Comme le souligne le CSA, « *des règles excessivement rigides sont contre productives au regard de l'objectif poursuivi de présentation nourrie et équilibrée, par les radios et les télévisions, des enjeux des scrutins et des forces politiques en concurrence auprès des citoyens auditeurs et téléspectateurs* »⁽¹⁾.

Le dépôt de ces deux propositions de loi est donc pleinement opportun et les évolutions proposées répondent de façon juste et équilibrée aux préoccupations évoquées ci-dessus.

Le rapporteur proposera toutefois de saisir l'opportunité de cette initiative législative pour donner une plus grande visibilité aux mises aux points de la commission des sondages dans la semaine précédant le scrutin, afin de renforcer l'efficacité de l'action de cette commission à l'encontre des sondages imprécis, erronés voire délibérément trompeurs, dont l'impact sur les enjeux électoraux et la formation de l'opinion, surtout à l'approche des scrutins, ne cesse aujourd'hui de prendre de l'ampleur.

(1) *Propositions du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatives à l'application du principe de pluralisme politique dans les médias audiovisuels en période électorale (septembre 2015) :*
<http://www.csa.fr/content/download/207860/553562/file/Propositions%20CSA%20campagnes%20%C3%A9lectorales.pdf>.

I. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES D'ACCÈS AUX MÉDIAS AUDIOVISUELS DURANT LA PÉRIODE DITE « INTERMÉDIAIRE » : UNE RÉFORME DANS L'INTÉRÊT DU PLURALISME ET DU DÉBAT PUBLIC

Les règles applicables aux médias audiovisuels lorsqu'ils traitent de la campagne pour les élections présidentielles sur leurs antennes relèvent de deux sources juridiques distinctes :

– en application de l'article 3 (à valeur organique) de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel ⁽¹⁾, l'article 15 du décret du 8 mars 2001 détermine notamment les conditions d'accès des candidats à l'antenne au cours des deux semaines précédant chacun des deux tours de scrutin ⁽²⁾ ;

– une délibération du CSA relative au principe de pluralisme politique en période électorale, déclinée ensuite, pour l'élection présidentielle, dans une recommandation aux radios et télévisions, prise en application de l'article 16 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ⁽³⁾, après avis du Conseil constitutionnel ⁽⁴⁾. Ces règles s'appliquent à l'ensemble des services de radio et de télévision, publics et privés, autorisés et conventionnés, à l'exception de ARTE et des chaînes parlementaires, non soumises à l'autorité du CSA en application de leurs statuts juridiques.

A. LES TROIS TEMPS DE LA CAMPAGNE POUR LES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES DANS LES MÉDIAS

Si l'article 15 du décret du 8 mars 2001 précité ne traite que des deux semaines précédant chacun des deux tours de scrutin, c'est-à-dire de la campagne officielle, les règles posées par le CSA pour l'accès des candidats aux antennes

(1) *IV de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel* : « Tous les candidats bénéficient, de la part de l'État, de mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle. »

(2) *Article 15 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel* : « À compter de la date de début de la campagne mentionnée à l'article 10 et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le principe d'égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d'information des sociétés nationales de programme et des services de communication audiovisuelle autorisés ou concédés en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne. (...) »

« Le Conseil supérieur de l'audiovisuel veille au respect des dispositions du présent article et des règles et recommandations qu'il édicte en application de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée. »

(3) *Article 16 (alinéa 2) de la loi du 30 septembre 1986* : « Pour la durée des campagnes électorales, le conseil adresse des recommandations aux éditeurs des services de radio et de télévision autorisés ou ayant conclu une convention en vertu de la présente loi. »

(4) *Soit, pour les élections présidentielles de 2012, la Délibération du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale et la Recommandation du 30 novembre 2011 à l'ensemble des services de radio et de télévision concernant l'élection du Président de la République.*

concernent quant à elles trois périodes successives correspondant aux différents temps de la campagne présidentielle.

• La période préliminaire

Afin de garantir les meilleures conditions possibles au débat public et à l'information des électeurs, le CSA a choisi de définir des règles spécifiques pour la campagne en vue des élections présidentielles dans les médias audiovisuels avant même la publication par le Gouvernement de la liste officielle des candidats établie par le Conseil constitutionnel.

Durant cette période de plusieurs semaines, dont la date de démarrage est fixée par la recommandation du Conseil aux services de radio et de télévision, les candidats « déclarés ou présumés » ainsi que leurs soutiens doivent bénéficier d'un **accès (temps de parole)** et d'une **présentation (temps d'antenne)** ⁽¹⁾ **équitable dans les médias audiovisuels**, ces derniers disposant, dans ce cadre, d'une totale **liberté éditoriale et de programmation**.

Pour l'élection présidentielle de 2007, la période préliminaire a démarré le 1^{er} décembre 2006 et s'est étendue sur trois mois et demi, durée jugée trop longue *a posteriori*, le nombre de candidats « déclarés ou présumés » étant trop élevé pour permettre une bonne appréciation de l'équité. En 2012, la période préliminaire n'a donc duré que deux mois et demi (démarrage le 1^{er} janvier 2012), ce qui a été jugé plus praticable par les médias et le Conseil.

Pour apprécier le respect du **principe d'équité**, le CSA prend en compte, d'une part, la **capacité à manifester l'intention d'être candidat** (qui repose notamment sur l'organisation de réunions publiques, la participation à des débats, l'utilisation de tout moyen de communication permettant de porter à la connaissance du public les éléments d'un programme politique) et, d'autre part, la **représentativité du candidat** (qui se fonde notamment sur les résultats obtenus par le candidat ou les formations politiques qui le soutiennent aux plus récentes élections ainsi que sur les indications d'enquêtes d'opinion).

Ces critères sont rappelés dans les recommandations publiées par le CSA pour les périodes d'élection et ont été validés par le Conseil d'État dans deux arrêts de 2007 et de 2012 ⁽²⁾ concernant la période « intermédiaire ». Le juge administratif a ainsi estimé que « *la prise en compte, pour l'appréciation du respect du principe d'équité, des résultats aux plus récentes élections et des indications d'enquêtes d'opinion ne porte pas atteinte, par elle-même, à l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, dès lors que ces résultats et ces indications ne constituent pas les seuls critères de mesure de l'équité et que les autres éléments que les éditeurs de services sont appelés à prendre en considération, notamment la capacité à manifester l'intention d'être*

(1) *Temps d'antenne* : il s'agit des expressions à l'antenne, non pas des candidats ou de leurs soutiens, mais de journalistes ou autres intervenants présentant ou commentant une candidature.

(2) CE 7 mars 2007 Mme Lepage (n° 300385) et CE 5/4 SSR, 15 mars 2012, M. Bourson (n° 356527).

candidat telle qu'elle est définie par la recommandation, sont de nature à permettre d'assurer un traitement équitable des candidats à l'élection présidentielle ».

• La période intermédiaire

La période intermédiaire, qui court de la date de publication de la liste officielle des candidats à la veille du début de la campagne officielle, se caractérise jusqu'à présent par une double règle en matière d'accès à l'antenne : les candidats doivent bénéficier d'un **temps de parole égal** et d'un **temps d'antenne équitable**, les médias audiovisuels disposant, pour ce faire, d'une totale **liberté de programmation**.

Comme le rappelle la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle – ci-après dénommée « Commission nationale de contrôle » – dans son rapport sur les scrutins des 22 avril et 6 mai 2012, « *Si une période intermédiaire entre l'établissement de la liste des candidats et le début de la campagne officielle existait déjà avant l'élection de 2007, sa durée limitée à très peu de jours la rendait alors à peu près négligeable. Mais sa durée s'est sensiblement accrue en 2007 en raison de l'avancement de la date de publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel.* »⁽¹⁾ De fait, en 2007 comme en 2012, cette période intermédiaire a duré trois semaines.

• La campagne officielle

La période de campagne officielle (soit les 15 jours avant le premier tour et entre les deux tours, à l'exception de la veille et du jour de chaque tour de scrutin), se caractérise quant à elle par une **stricte égalité des temps d'antenne et des temps de parole** (prévue par l'article 15 du décret précité du 8 mars 2001), couplée à une obligation de **programmation dans des conditions comparables** pour tous les candidats. L'obligation d'égalité de traitement porte donc non seulement sur les durées d'intervention et de présentation, mais également sur les tranches horaires durant lesquels interviennent ces temps de parole et d'antenne.

B. LES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES À LA PÉRIODE INTERMÉDIAIRE

Le CSA, les services audiovisuels et les partis politiques, mais également le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle soulignent depuis 2007 la complexité et le caractère peu satisfaisant des règles applicables durant la période intermédiaire. L'égalité des temps de parole est notamment particulièrement complexe à mettre en œuvre sur une période fortement rallongée

(1) Rapport établi par la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (scrutin des 22 avril et 6 mai 2012), publié au Journal officiel du 17 juillet 2012 : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=F4C5F35F9D18D99F0AD05E24DC532D0F.tpdil_a10v_2?cidTexte=JORFTEXT000026194366&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id&idJO=JORFCONT000026194364.

depuis 2007 compte tenu du nombre élevé de candidats présents au premier tour (12 en 2007 et 10 en 2012).

Ces règles, destinées à favoriser le débat public, ont finalement conduit les chaînes à limiter le temps consacré à la campagne (car il est difficile de faire parler tout le monde de façon identique) ainsi que l'organisation de débats (inaudibles au-delà de trois ou quatre participants). Le CSA l'a constaté : durant la campagne pour les élections présidentielles de 2012, « *TF1, France 2, France 3, Canal+ et M6 n'ont réservé que 12 heures à la retransmission des interventions des candidats, soit une diminution de 50 % par rapport au volume relevé lors de la même période sur ces chaînes en 2007. Les temps de parole accordés sur les antennes des radios généralistes et des chaînes d'information ont aussi été en baisse par rapport à 2007.* » ⁽¹⁾

En outre, notamment en fin de période, les chaînes ont souvent été conduites à programmer des sujets non pas en fonction de l'actualité, mais pour rattraper certains déséquilibres : la logique de guichet a fini par prendre le pas sur la dynamique de la campagne.

Les responsables de l'information de neuf chaînes (publiques et privées) de radio et de télévision ont, à ce sujet, saisi le président du Conseil constitutionnel le 8 février 2012 pour l'alerter sur le caractère problématique et contre-productif de la règle d'égalité des temps de parole durant la période intermédiaire. Ils indiquaient notamment dans leur courrier que l'application de l'égalité sur une période aussi longue aboutissait, pour certains candidats, à une surexposition médiatique sans aucun rapport avec la réalité de la vie politique et qu'en pratique, l'égalité entre un si grand nombre de candidats était impossible à respecter au quotidien. Ils annonçaient donc devoir déprogrammer certaines émissions politiques, notamment hebdomadaires. Enfin, ils rappelaient que cette situation « *n'existe pas chez nos grands partenaires européens [...] pas plus qu'elle ne concerne ni la presse ni internet, pourtant des vecteurs tout aussi importants d'information que l'audiovisuel.* »

Dès 2007, le CSA a demandé, dans son bilan sur l'élection présidentielle, de « *supprimer la période intermédiaire* », en appliquant la règle de l'équité des temps de parole et d'antenne, qui prévaut durant la période préliminaire, jusqu'au démarrage de la campagne officielle. Il a réitéré sa demande après les élections de 2012, en suggérant qu'à compter de la publication de la liste officielle des candidats, une garantie supplémentaire soit assurée aux candidats à travers la fixation d'une durée minimale d'exposition.

À la suite des consultations conduites durant l'année 2015, le CSA a toutefois évolué sur ce dernier point en estimant que, si une durée minimale d'exposition s'avérait « *difficilement applicable compte tenu de la diversité des formats éditoriaux des radios et des télévisions (radios et télévisions généralistes,*

(1) Rapport de propositions précité de septembre 2015.

radios et télévisions d'information continue, radios et télévisions à visées locales, etc.) et de la variabilité des émissions donnant lieu à l'expression des candidats et de leurs soutiens »⁽¹⁾, le bénéfice de « conditions de programmation comparables » pourrait en revanche constituer une garantie « forte et efficace » pour les candidats, tout particulièrement pour ceux appartenant aux petites formations.

La Commission nationale de contrôle a également constaté, dans son rapport précité publié le 17 juillet 2012, que « le traitement de la période intermédiaire peut susciter des interrogations. » Elle souligne notamment que « L'équité des temps d'antenne a pour effet de relativiser fortement l'application de la règle de l'égalité des temps de parole. L'équité joue, en effet, comme un tempérament en dispensant les chaînes de télévision ou de radio d'accorder les mêmes conditions d'exposition à tous les candidats [...] Dans ces conditions, on peut soutenir que l'égalité des temps de parole demeure plus théorique qu'effective ». Comme le CSA, elle estime que « L'égalité, ainsi comprise, [...] a pour conséquence de soumettre le traitement de l'information par les journalistes et les chaînes de radio et de télévision à des contraintes très fortes, si fortes qu'elles peuvent avoir pour conséquence paradoxale de réduire le temps d'antenne consacré au débat électoral ou de faire échec à la confrontation directe entre les candidats. »

Enfin, dans ses observations sur l'élection du Président de la République des 22 avril et 6 mai 2012⁽²⁾, le Conseil constitutionnel a également constaté, comme il l'avait fait en 2007, que « le nombre élevé de candidats avait pu affecter la clarté du débat électoral, notamment dans le cadre de la campagne audiovisuelle, en raison de l'exigence légale d'une stricte égalité entre les candidats. [...] si cette exigence s'imposait pour la campagne officielle et ne soulevait pas de difficulté, elle était plus difficile à mettre en œuvre, dans de telles conditions, s'agissant des programmes que les chaînes de radio et de télévision définissent pour contribuer à l'information des citoyens. »

Toutefois, le Conseil constitutionnel a estimé dans cette même décision qu'en l'état de la législation, l'organisation de la campagne électorale audiovisuelle pour l'élection présidentielle relève du législateur organique et qu'« une fois la liste des candidats publiée, elle ne peut se fonder que sur l'égalité entre les candidats. »⁽³⁾ Le législateur organique pourrait donc décider d'une application de l'équité jusqu'au début de la campagne électorale officielle, sous réserve cependant de définir également les « critères objectifs et rationnels en fonction desquels cette représentativité s'apprécierait ».

(1) Rapport de propositions précité de septembre 2015.

(2) Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012 ; <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012-155-pdr/decision-n-2012-155-pdr-du-21-juin-2012.114776.html#>.

(3) En effet, le IV de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, à valeur organique, dispose que : « Tous les candidats bénéficient, de la part de l'État, de mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle. »

Le Conseil constitutionnel précise enfin que « *L'application du dispositif ainsi déterminé incomberait au Conseil supérieur de l'Audiovisuel.* », celui-ci ne pouvant donc, à lui seul, modifier les modalités d'accès à l'antenne des candidats figurant sur la liste officielle.

C. LE PASSAGE OPPORTUN À LA RÈGLE DE L'ÉQUITÉ

Dans son rapport précité du 17 juillet 2012, la Commission nationale de contrôle appelait le législateur organique à « *arbitrer entre les différents intérêts en présence : ceux des électeurs et téléspectateurs, ceux des candidats, ceux aussi des journalistes et des chaînes, dans un contexte marqué par une évolution rapide de l'offre de services audiovisuels du fait du déploiement généralisé de la télévision numérique terrestre et du développement d'autres modes de diffusion numérique.* »

C'est à quoi s'attache fort justement l'article 4 de la proposition de loi organique qui prévoit, dans le prolongement des propositions du CSA et des préconisations du Conseil constitutionnel, d'**appliquer, durant la période intermédiaire, le principe d'équité tant aux temps de parole qu'aux temps d'antenne** (alinéa 2). Le CSA est chargé de contrôler le respect de ce principe par les éditeurs de services de radio et de télévision.

Le fait que cette règle trouve désormais sa source dans une loi organique et non plus dans une recommandation du CSA semble justifier son application aux chaînes parlementaires – LCP Assemblée nationale et Public Sénat – qui ne sont pas soumises à l'autorité du régulateur par la loi précitée du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. La situation d'ARTE est toutefois différente puisque son statut relève d'un traité entre la France et l'Allemagne.

Afin de se conformer à la demande du Conseil constitutionnel que la loi définisse les « *critères objectifs et rationnels* » de l'appréciation de cette équité, les alinéas 3 à 5 précisent les **critères dont le CSA devra tenir compte pour apprécier la validité du traitement équitable**, soit :

– « *la représentativité de chaque candidat, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent et en fonction des indications d'enquêtes d'opinion* »,

– « *la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral* ».

La mention dans la loi organique d'éléments (non limitatifs) d'appréciation de la représentativité des candidats permettra au CSA et aux services audiovisuels, tout en conservant une certaine marge de manœuvre, de se référer à des critères tangibles et incontestables pour l'organisation de la programmation et l'application du principe d'équité, souvent suspectée de

subjectivité. Tout en reprenant très largement les critères actuellement appliqués par le CSA (cf. *supra*), les alinéas 3 à 5 leur confèrent donc une plus grande solidité juridique et autorisent leur opposabilité.

L'alinéa 6 confirme ensuite que, durant la période de campagne officielle, les services audiovisuels doivent respecter le principe de stricte égalité entre les candidats prévalant actuellement, aussi bien pour les temps de parole que pour le temps d'antenne. En cohérence avec les dispositions figurant aux alinéas précédents, l'article 4 consacre ainsi dans la loi organique des dispositions jusqu'à présent de nature réglementaire (article 15 du décret précité du 8 mars 2001).

Enfin, comme le suggérait également le CSA, le dernier alinéa de l'article **étend à la période intermédiaire** l'obligation d'assurer le respect du principe d'équité « dans des **conditions de programmation comparables** » – c'est-à-dire sur des tranches horaires aux audiences similaires – alors que, jusqu'à présent, cette exigence ne concernait que la période de campagne officielle.

Ce dernier critère ne fait pas partie des prérequis posés par le Conseil constitutionnel pour le passage au principe d'équité. Il constitue néanmoins pour les candidats, comme cela a été évoqué ci-dessus, une garantie sérieuse venant compenser le passage à l'équité sur les temps de parole, car il leur donne le droit d'être exposés sur les antennes dans des programmes aux audiences comparables.

En revanche, les « conditions de programmation comparable » constituent pour les médias, et tout particulièrement les médias généralistes, une contrainte supplémentaire qui relativise l'avantage que représente le passage de l'égalité à l'équité pour les temps de parole.

Le rapporteur considère que, **pour être praticable, cette notion doit laisser aux chaînes de radio et de télévision une certaine marge d'appréciation.** « Comparable » ne veut pas dire « identique » et ne saurait entraîner une obligation de « coller » aux taux d'audience Médiamétrie des différentes émissions. Ce n'est d'ailleurs pas ce que demande le CSA durant la campagne officielle. Il s'agirait plutôt de tenir compte, dans la programmation relative aux élections, des audiences moyennes des différentes tranches horaires, afin de faire bénéficier chaque candidat, dans le cadre de l'équité, d'une exposition médiatique du même ordre.

Pour lever ces différentes inquiétudes et interrogations, la Commission a adopté **un amendement du rapporteur afin que le CSA précise ce que recouvrent des « conditions de programmation comparable » dans la recommandation relative à l'élection** qu'il publie en application de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 précité.

Sous réserve de cet ajout, **le rapporteur approuve globalement l'objectif et le contenu de cet article.**

II. MIEUX PRÉSERVER LE LIBRE CHOIX DES ÉLECTEURS ET LA SINCÉRITÉ DU SCRUTIN

« (...) le paysage audiovisuel n'est plus celui d'une situation de quasi-monopole ou d'oligopole très restreint qui a longtemps prévalu, même si l'impact des chaînes généralistes auprès des électeurs demeure particulièrement important » : cette réalité, rappelée en juillet 2012 par la Commission nationale de contrôle ⁽¹⁾, nécessite de faire évoluer le cadre légal applicable durant la « période de réserve », c'est-à-dire la veille et le jour du scrutin, afin de l'adapter aux nouvelles pratiques de l'information numérique et à l'influence grandissante d'internet et des réseaux sociaux en période électorale.

A. DES RÈGLES DE PROTECTION SPÉCIFIQUE POUR GARANTIR LA SINCÉRITÉ DU SCRUTIN FACE AUX NOUVEAUX USAGES DE L'INFORMATION NUMÉRIQUE

• En application de l'article 10 du décret précité du 8 mars 2001 ⁽²⁾, la campagne électorale en vue de l'élection du Président de la République prend fin la veille de chaque tour de scrutin à zéro heure. S'ouvre alors une séquence de 48 heures appelée « période de réserve ».

Cette période se caractérise par **une triple interdiction** :

– Une **interdiction de communiquer au public par voie électronique tout message de propagande électorale** (article L. 49 du code électoral ⁽³⁾, rendu applicable à l'élection présidentielle par l'article 3 de la loi précitée du 6 novembre 1962), sanctionnée par une amende de 3 750 euros prévue par l'article L. 89 du code électoral.

Comme le rappelle le CSA ⁽⁴⁾, cette interdiction s'applique d'abord aux interventions de candidats et à celles de leurs « soutiens » mais peut également concerner, selon la nature du propos, les journalistes et, plus généralement, toute personne s'exprimant à l'antenne, quand bien même ces propos ne seraient pas directement partisans. En revanche, ces dispositions ne concernent pas la presse écrite.

(1) Rapport précité du 17 juillet 2012.

(2) Article 10 du décret du 8 mars 2001 : « La campagne en vue de l'élection du Président de la République est ouverte le deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin. Elle prend fin la veille du scrutin à zéro heure. »
« S'il y a lieu de procéder à un deuxième tour de scrutin, la campagne s'ouvre à compter du jour de la publication au Journal officiel des noms des deux candidats habilités à se présenter. Elle prend fin la veille du scrutin à zéro heure. »

(3) Article L. 49 du code électoral : « (...) À partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est également interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale. »

(4) Rapport de propositions précité de septembre 2015.

– Une **interdiction de publier, de diffuser et de commenter, par quelque moyen que ce soit, tout sondage relatif au scrutin** (article 11 de la loi du 19 juillet 1977 précitée ⁽¹⁾), sanctionnée par l’amende prévue à l’article L. 90-1 du code électoral, soit 75 000 euros.

Comme le rappellent le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle dans leurs rapports respectifs, la notion de sondage doit ici être comprise de façon étendue et inclut toute estimation sur l’issue du scrutin, comme les sondages « sortie des urnes », les estimations à partir de « bureaux test » et les extrapolations de tendances.

La Commission des sondages ajoute dans son rapport sur les élections présidentielles et législatives de 2012 ⁽²⁾ que cette interdiction concerne « *toutes les diffusions par voie de presse, en particulier radiophonique et audiovisuelle, sur internet (sites et blogs) ainsi que sur les réseaux sociaux* ».

Il n’est toutefois pas interdit de réaliser des sondages la veille et le jour du scrutin, dès lors que leurs résultats ne sont communiqués qu’à leurs seuls commanditaires et ne font l’objet d’aucune divulgation au public.

– Une **interdiction de communiquer au public par voie de la presse ou par tout moyen de communication par voie électronique, tout résultat, partiel ou définitif**, en métropole avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain, et dans les départements d’outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés (article L. 52-2 du code électoral ⁽³⁾) ; cette interdiction est également sanctionnée par l’amende de 3 750 euros prévue à l’article L. 89 du code électoral.

Le rapport précité de la Commission nationale de contrôle rappelle que cette dernière interdiction revêt « *une importance toute particulière pour l’élection présidentielle, pour laquelle le droit de suffrage de l’ensemble des Français, qu’ils soient électeurs en métropole, outre-mer ou à l’étranger, s’exerce dans le cadre d’une circonscription unique au cours d’un scrutin organisé pour l’essentiel le dimanche, mais aussi le samedi dans certaines collectivités d’outre-mer et dans certains pays étrangers.* »

(1) Article 11 de la loi du 19 juillet 1977 : « La veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l’article 1^{er}. Cette interdiction est également applicable aux sondages ayant fait l’objet d’une publication, d’une diffusion ou d’un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin. Elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date. (...) ».

(2) La commission des sondages face aux élections présidentielles et législatives de 2012 (2 octobre 2012) : <http://www.commission-des-sondages.fr/hist/pdf/2012.pdf>.

(3) Article L. 52-2 du code électoral : « En cas d’élections générales, aucun résultat d’élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. Il en est de même dans les départements d’outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés. (...) ».

Des difficultés d'application outre-mer

Dans tous ses rapports relatifs aux campagnes électorales, le CSA rappelle régulièrement la difficulté à laquelle sont confrontés les médias nationaux durant la période de réserve : « *En raison du décalage horaire, les obligations liées à la période de réserve conduisent certains éditeurs de programmes à vocation nationale à suspendre ou à occulter indistinctement la diffusion, dans les collectivités d'outre-mer, d'émissions susceptibles de comporter des interventions de personnalités politiques ou des annonces de résultats. En effet, ils ne disposent pas d'autres moyens pour respecter les dispositions des articles L. 49 et L. 52-2 du code électoral. Cette situation pénalisante pour les auditeurs et les téléspectateurs de ces collectivités, ainsi que pour ceux des pays étrangers limitrophes, apparaît peu satisfaisante au regard de la liberté de communication et inopérante au regard de la multiplicité des autres sources d'information tout autour du globe.* »⁽¹⁾

Concernant l'interdiction de divulgation anticipée de résultats partiels ou définitifs avant la clôture du dernier bureau de vote, l'avancement des scrutins aux samedis 21 avril et 5 mai 2012 en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et en Polynésie française, a permis de résoudre les difficultés des services audiovisuels nationaux rediffusés dans les collectivités d'outre-mer situées à l'ouest de la métropole.

En revanche, **concernant les interdictions portant sur la veille et le jour du scrutin**, cette décision n'a fait qu'amplifier le problème puisque les services nationaux rediffusés outre-mer ont été confrontés aux effets du décalage horaire non seulement pour les départements et collectivités d'outre-mer situées à l'est de la métropole, mais également pour ceux situés à l'ouest, la fin de la campagne officielle – et donc le début de la période de réserve – ayant également été avancée d'un jour.

Pour « *la diffusion par voie électronique de tout message ayant un caractère de propagande électorale* », la Commission nationale de contrôle a toutefois retenu une date unique de fin de campagne, fixée au vendredi 20 avril et au vendredi 4 mai à minuit, heure de Paris, pour chacun des tours de scrutin. En privilégiant le lieu d'émission des messages par rapport aux lieux de réception, cette solution a pu aboutir à ce que des électeurs résidant dans des territoires où le vote avait eu lieu le samedi reçoivent par voie électronique des messages de propagande la veille ou le jour du scrutin. La commission nationale de contrôle a toutefois estimé que cette solution « *était la seule possible pour ce qui concerne les sites internet ou les messages mis en ligne sur les réseaux sociaux, pour lesquels la diffusion ne peut varier selon le lieu de leur consultation.* »⁽²⁾

Le rapporteur estime que ce raisonnement doit également s'appliquer aux services nationaux de radio et de télévision rediffusés outre-mer, qui n'ont pas non plus la possibilité de décaler dans le temps l'émission du signal et se trouvent aujourd'hui confrontés à un choix très difficile : soit ne pas respecter les interdictions posées par la loi, soit suspendre la diffusion de leurs programmes en direction des publics résidant outre-mer, ce qui paraît disproportionné en regard de la persistance, pendant la même période, de messages de propagande électorale dans la presse et sur internet.

(1) Rapport de propositions précité de septembre 2015.

(2) Rapport précité du 17 juillet 2012.

• Historiquement, ces règles ont été conçues pour **préserver la sincérité du scrutin et la libre formation de l'opinion et du vote des électeurs** ; elles ont également vocation à **répondre à l'article 48-2 du code électoral**, qui dispose qu'« *il est interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale* ».

Un communiqué commun publié par la Commission nationale de contrôle et la Commission des sondages lors de la campagne présidentielle de 2012 explicite le motif de ces interdictions : « *La règle d'interdiction se justifie par l'absolue nécessité de préserver de toute interférence extérieure le droit de chaque citoyen d'exprimer librement son suffrage. Il convient de conjurer le risque de voir certains électeurs renoncer à voter parce que le résultat serait prématurément présenté comme acquis ou de voir leur vote influencé par des informations diffusées illégalement et dont l'ensemble du corps électoral n'aurait pu disposer.* » ⁽¹⁾

La multiplication des sources d'information disponibles et la coexistence d'un secteur audiovisuel très encadré et de secteurs peu régulés, comme la presse écrite et internet, conduisent toutefois à s'interroger sur l'efficacité des contraintes strictes pesant sur la période de réserve. À l'heure d'internet et des réseaux sociaux, les interdictions de diffuser de quelque façon que ce soit des résultats de sondages sont notamment devenues inapplicables, la circulation d'informations confidentielles, même non vérifiées, constituant un des ressorts de fonctionnement de ces réseaux.

Dans son rapport précité du 17 juillet 2012, la Commission nationale de contrôle se fait clairement l'écho des difficultés croissantes rencontrées pour faire respecter les interdictions législatives : « *Déjà, en 2002 et 2007, le principe de ces interdictions de diffusion avait été contesté et leur respect menacé du fait de l'utilisation d'internet et des moyens de communication électronique. Des organes de presse francophones de pays voisins avaient entrepris de diffuser prématurément le jour du scrutin, sur leur site internet, des sondages ou des estimations de résultats. Mais les règles légales avaient, en 2007, été généralement respectées sur le territoire français. La contestation du principe de ces interdictions législatives a été vivement réitérée à l'occasion de l'élection présidentielle de 2012, alors que les craintes de diffusion illégale de résultats partiels ou d'estimations de résultats avant la fermeture des derniers bureaux de vote étaient démultipliées par le développement des moyens de communication électronique, en particulier les réseaux sociaux et les réseaux de micro-blogage.* »

Et, de fait, la commission a « *observé de très fréquentes diffusions ou rediffusions sur internet et les réseaux de micro-blogage, sous une forme plus ou moins déguisée, de résultats partiels du scrutin dans les collectivités d'outre-mer*

(1) Rapport précité de la Commission des sondages du 2 octobre 2012.

à partir de la mi-journée du dimanche ainsi que de sondages ou d'estimations de résultats le dimanche soir, à partir des informations diffusées par des sites étrangers ou d'informations sur les estimations de résultats qui sont sorties de leurs cercles de diffusion confidentielle. »⁽¹⁾

La commission nationale de contrôle a multiplié les appels au respect des dispositions légales et les saisines *a posteriori* du procureur de la République mais, ces actions, comme elle le constate elle-même, n'ont eu que peu d'effet sur divers organes de presse étranger (alors même que la fiabilité des informations mises en ligne ne pouvait pas être attestée), les réseaux sociaux, les blogs et même sur l'AFP qui a divulgué des résultats d'estimation une heure avant la fermeture des derniers bureaux de vote. En revanche, les médias nationaux « classiques » se sont globalement bien conformés aux interdictions de diffusion, ce dont il faut se féliciter compte tenu de leur impact majeur sur l'opinion.

Le constat dressé par la Commission des sondages n'est pas très éloigné. Si les instituts de sondage et les grands médias nationaux ont bien joué le jeu, plusieurs infractions ont été relevées le jour de chaque scrutin et signalées au procureur de la République, « notamment celles commises, lors des deux tours du scrutin par l'Agence France Presse, la RTBF, plusieurs sites internet dont certains créés pour contourner la loi française et par des particuliers utilisateurs de réseaux sociaux. » Concernant internet et les réseaux sociaux, la commission souligne plus particulièrement « l'absence de manipulation partisane avérée, l'utilisation de Twitter à une fin essentiellement ludique et la communication par les médias étrangers de données largement inexactes. Ce dernier point est d'autant plus préoccupant que les sources et la fiabilité des indications ainsi mises en ligne ne peuvent, par construction, être attestées. »⁽²⁾

Même si, comme l'observe la Commission nationale de contrôle « les résultats de l'élection, compte tenu de l'écart de voix, n'ont pas été faussés » par les nombreuses atteintes à ces interdictions, une telle situation ne saurait perdurer car « Il est, en effet, particulièrement malsain que l'événement politique le plus important de la vie démocratique française s'accompagne d'une violation aussi massive d'une des règles édictées par le législateur dans le but de préserver le libre choix des électeurs et la sincérité du scrutin. »⁽¹⁾

En outre, ce non-respect des lois entraîne une inégalité de traitement au détriment des médias audiovisuels qui, soumis au contrôle immédiat du CSA, se retrouvent dans une situation concurrentielle défavorable, mais également des journalistes audiovisuels, limités dans l'exercice de leurs fonctions et, parmi les électeurs, de ceux qui n'utilisent pas internet pour s'informer.

(1) Rapport précité du 17 juillet 2012.

(2) Rapport précité du 2 octobre 2012.

B. L'HARMONISATION DES HORAIRES DE FERMETURE DES BUREAUX DE VOTE : UNE AVANCÉE IMPORTANTE DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Afin de résoudre les problèmes de diffusion prématurée de résultats partiels ou d'estimation de résultats, l'harmonisation des horaires de clôture du scrutin, ou tout au moins la réduction de l'écart entre les heures de fermeture des bureaux de vote, ont été recommandées dès 2007 tant par le Conseil constitutionnel que par la Commission nationale de contrôle et le CSA. Le 24 avril 2012, la fermeture à 20 heures de tous les bureaux de vote avait même été officiellement demandée par la Commission nationale de contrôle pour le deuxième tour de l'élection présidentielle, mais le Gouvernement n'y a pas donné suite en estimant que les modalités d'organisation du scrutin ne pouvaient pas être modifiées entre les deux tours.

Le fait que, jusqu'à présent, les horaires de fermeture des bureaux de vote s'étendent de 18 heures à 20 heures facilite en effet la divulgation, avant la fermeture du dernier bureau de vote, d'éléments de résultats (partiels, définitifs voire nationaux à travers des estimations), ce dont ne se privent pas, comme on l'a vu plus haut, les sites internet de médias étrangers ainsi que les réseaux sociaux. L'objectif de préserver la sincérité du scrutin n'est alors plus respecté, ce décalage dans les horaires de fermeture créant en outre une inégalité de traitement entre médias, qui n'a fait que croître avec la diffusion des usages numériques.

Si l'harmonisation de l'heure de fermeture des bureaux de vote apparaît donc comme une solution efficace et logique, elle rencontre toutefois de fortes réticences de la part des maires des petites communes, pour lesquels l'allongement d'une à deux heures du temps d'ouverture des bureaux de vote, et le report subséquent de l'horaire du dépouillement, posent des problèmes logistiques très importants.

En réponse à ces difficultés, **l'article 7** de la proposition de loi organique fait le choix d'une solution médiane : il propose d'insérer dans la loi du 6 novembre 1962 précitée une disposition précisant que, le jour du vote, **le scrutin est ouvert à 8 heures et clos à 19 heures** (alinéa 2). Ces horaires, jusqu'à présent fixés par le décret de convocation des électeurs, seraient donc désormais consacrés au niveau organique et s'imposeraient à toutes les collectivités.

Cette règle générale est toutefois nuancée dans les alinéas suivants par le fait que, « *pour faciliter l'exercice du droit de vote* », le représentant de l'État dans les départements ainsi que dans les collectivités d'outre-mer, et le ministre des affaires étrangères pour les bureaux de vote situés à l'étranger, peuvent prévoir **d'avancer l'heure d'ouverture et de retarder l'heure de fermeture, sans que le scrutin puisse toutefois se dérouler au-delà de 20 heures**. Ainsi, dans les grandes villes comme Paris, les bureaux de vote pourraient rester ouverts jusqu'à 20 heures comme cela est le cas actuellement.

Cette disposition réduit donc de moitié (une heure au lieu de deux) le temps durant lequel des résultats partiels pourraient être diffusés de façon illégale et ne fait pas totalement disparaître les possibilités de divulgation anticipée.

En pratique toutefois, et compte tenu des méthodes de travail des instituts de sondage, **cette solution est objectivement la meilleure possible** pour préserver au mieux la sincérité du scrutin tout en permettant aux électeurs et aux médias de disposer, à 20 heures, d'estimations sérieuses du résultat du scrutin.

Lors de la dernière élection présidentielle, les neuf instituts de sondage nationaux s'étaient en effet engagés à ne pas réaliser de sondages « sortie des urnes », très rapides mais dont la fiabilité est particulièrement sujette à caution, et y avait substitué des estimations sur les premiers dépouillements de bureaux test, qui nécessitent une quarantaine de minutes pour être réalisées.

La limitation à une heure de l'écart entre les horaires de fermeture des bureaux de vote permettra donc de **réduire très largement les risques de voir diffuser avant 20 heures** non seulement des résultats partiels (car il faudra attendre le temps du dépouillement) mais également des résultats d'estimation, qui ne devraient pas être disponibles avant 19 heures 45, heure à laquelle la plupart des électeurs auront déjà voté.

La Commission des sondages confirme que « *Le maintien d'un intervalle d'une heure présenterait le double avantage de permettre l'établissement d'estimations à partir des résultats recueillis auprès de "bureaux tests" tout en évitant la possibilité d'en divulguer massivement la teneur avant la clôture du scrutin.* »⁽¹⁾

En revanche, un report à 20 heures de la fermeture de tous les bureaux de vote aurait présenté le risque d'inciter, à nouveau, à effectuer des sondages « sortie des urnes », le temps manquant pour réaliser, avant 20 heures, des estimations sur bureaux test.

Enfin, il faut être conscient qu'aucune disposition ne permettra d'empêcher la diffusion de faux sondages sortie des urnes ou de fausses estimations uniquement destinés à manipuler l'opinion ou à nourrir des rumeurs.

En définitive, la mesure proposée autorise une évolution qui, tout en recherchant le consensus, va incontestablement dans le bon sens. Certes, la fixation à 19 heures de l'heure de clôture du scrutin représentera un effort important pour les petites communes, qui devront prolonger d'une heure l'ouverture de leurs bureaux de vote et retarder d'autant le dépouillement, mais **le rapporteur estime que le gain en matière de préservation de la sincérité du scrutin et d'égalité de traitement entre médias est indéniable et justifie pleinement cette évolution, attendue depuis longtemps.**

(1) Rapport précité du 2 octobre 2012.

Elle permettra en outre à la Commission des sondages et à la Commission nationale de contrôle d'informer les électeurs, en amont du scrutin, sur le fait que toute information relative aux résultats publiée avant 19 heures 45 sera nécessairement infondée ou erronée.

C. L'ARTICLE 2 DE LA PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE : UNE MODIFICATION COHÉRENTE

L'article 2 de la proposition de loi n° 3214 concerne directement les médias audiovisuels puisqu'il porte sur les **sanctions pénales réprimant la divulgation prématurée, les jours de scrutin, de résultats partiels ou définitifs** (interdite par l'article L. 52-2 du code électoral évoqué ci-dessus).

À l'heure actuelle, cette infraction est punie d'une amende de 3 750 euros (article L. 89 du code électoral). Suivant les recommandations de la Commission nationale de contrôle, l'article propose de relever cette amende à 75 000 euros, afin de l'aligner sur celle prévue en cas de non-respect des dispositions du premier alinéa de l'article 11 de la loi précitée du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion qui, comme cela a été explicité plus haut, interdit la diffusion et le commentaire de tout sondage ayant un rapport direct ou indirect avec le scrutin durant la période de réserve (la veille et le jour du scrutin).

Deux raisons peuvent effectivement justifier ce relèvement de la sanction prévue en cas de non-respect de l'article L. 52-2 du code électoral et son alignement sur celle prévue en matière de divulgation de sondages :

– la nature connexe des deux infractions, certains sondages consistant en des estimations de résultats « sortie des urnes » ou en des extrapolations de résultats obtenus sur des « bureaux tests »,

– la nécessité de rendre la sanction plus dissuasive dès lors que l'interdiction de la divulgation prématurée des résultats est maintenue.

Le rapporteur estime que la réduction d'une heure de la période d'embargo résultant des dispositions de l'article 7 de la proposition de loi organique devrait en tout état de cause limiter considérablement les possibilités de divulgation anticipée illégale.

En revanche, la violation de l'interdiction posée par l'article L. 49 du code électoral de communiquer au public par voie électronique tout message de propagande électorale demeurera sanctionnée par la peine prévue à l'article L. 89 du code électoral, soit une amende de 3 750 euros. De fait, les prescriptions de cet article ayant été globalement bien respectées lors de la campagne de 2012, la Commission nationale de contrôle n'avait pas demandé la fixation d'une peine plus dissuasive.

D. RENFORCER LA VISIBILITÉ DES MISES AU POINT DE LA COMMISSION DES SONDAGES POUR UNE MEILLEURE INFORMATION DES ÉLECTEURS

Les sondages font aujourd’hui partie de la vie politique et constituent un élément clé de la formation de l’opinion, même si les tendances qu’ils expriment ne constituent pas des faits réels et certains.

Leur intensité culmine au moment de l’élection présidentielle, rendez-vous politique majeur de la démocratie française, comme en témoigne l’augmentation de leur nombre relevée par la Commission des sondages : 157 en 1995, 193 en 2002, 293 en 2007 et 409 en 2012. « *Avec plus de 400 sondages, le scrutin présidentiel de 2012 a atteint un record, le rythme de publication atteignant environ deux sondages par jour, au cours des quatre derniers mois de la campagne et même trois en toute fin de période.* »⁽¹⁾

Créée par la loi précitée du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d’opinion, **la Commission des sondages exerce un contrôle systématique sur l’ensemble des sondages rendu public et ayant un rapport direct ou indirect avec une élection.** Cette structure souple dispose de moyens limités mais efficaces pour expertiser rapidement les sondages et vérifier le respect de critères de méthode, de contenu et de publication fixés par la loi.

Quand des manquements avérés justifient d’aller au-delà de mises en garde à titre préventif ou des réserves plus ou moins appuyées, la commission peut formuler **des « mises au point » qui doivent être publiées « sans délai » par les organes d’information ayant publié ou diffusé le sondage**⁽²⁾. La commission peut également, à tout moment, faire programmer et diffuser ces mises au point par les sociétés de l’audiovisuel public.

Ce dispositif est renforcé durant les deux mois précédant un scrutin, puisque la mise au point doit alors être publiée ou diffusée sans délai dans des conditions d’insertion ou d’audience équivalente à celle du sondage en cause.⁽³⁾

Si la commission parvient sans difficulté à recevoir des instituts les informations nécessaires à l’exercice de son contrôle, elle a en revanche beaucoup

(1) *Rapport précité d’octobre 2012.*

(2) *Article 9 de la loi du 19 juillet 1977* : « Les organes d’information qui auraient publié ou diffusé un sondage tel que défini à l’article 1^{er} en violation des dispositions de la présente loi et des textes réglementaires applicables [...] sont tenus de publier sans délai les mises au point demandées par ladite commission. La commission peut, à tout moment, faire programmer et diffuser ces mises au point par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. Ces émissions sont annoncées comme émanant de la commission. »

(3) *Article 11 de la loi du 19 juillet 1977* : « (...) Sans préjudice des dispositions du troisième alinéa du présent article, dans les cas prévus à l’article 9 et lorsque la publication, la diffusion ou le commentaire du sondage est intervenu pendant les deux mois qui précèdent un tour de scrutin, la mise au point demandée par la commission des sondages doit être, suivant le cas, diffusée sans délai et de manière que lui soit assurée une audience équivalente à celle de ce sondage, ou insérée dans le plus prochain numéro du journal ou de l’écrit périodique à la même place et en mêmes caractères que l’article qui l’aura provoquée et sans aucune intercalation. »

de mal à obtenir des médias, en période électorale, une publication ou une diffusion de ses mises au point dans des conditions équivalentes à celle du sondage en cause ; elle a aussi été confrontée à l'impossibilité d'obtenir la diffusion d'une de ses mises au point sur une chaîne de service public.

Le rapporteur déplore que ces dispositions légales, particulièrement importantes dans les jours précédant les scrutins, ne soient pas respectées par les médias. Le contrôle mené par la Commission des sondages est essentiel pour éviter des effets de distorsion sur les enjeux électoraux et seule une exposition médiatique suffisante de ses mises au point peut être à même de contrebalancer l'impact négatif de certains sondages sur la sincérité du scrutin.

En conséquence, **la Commission a adopté un amendement du rapporteur qui renforce le dispositif existant durant la semaine précédant chaque tour de scrutin, afin de garantir à la Commission des sondages un accès aux antennes des chaînes publiques.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission des affaires culturelles et de l'éducation examine pour avis, sur le rapport de M. Patrick Bloche, les articles 4 et 7 de la proposition de loi organique (n° 3201) et 2 de la proposition de loi (n° 3214) de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, lors de sa séance du 8 décembre 2015.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. La proposition de loi organique n° 3201 et la proposition de loi n° 3214 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle ont été déposés les 5 et 10 novembre 2015 par MM. Bruno Le Roux, Jean-Jacques Urvoas et les membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen. Elles comprennent des dispositions qui portent sur le rôle des médias durant la campagne pour l'élection présidentielle et relèvent donc, à ce titre, des compétences de notre commission. Ces deux textes seront examinés dès demain par la commission des lois saisie au fond, et sont inscrits à l'ordre du jour de la séance publique mercredi 16 décembre prochain.

Compte tenu de ces délais, j'ai dû limiter le nombre d'auditions. Il m'a toutefois semblé utile d'entendre les représentants du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Commission des sondages.

Depuis la réforme de 1962 et l'instauration de l'élection au suffrage universel direct, l'élection présidentielle est un rendez-vous central de la vie démocratique française et l'élection clé des institutions de la V^e République.

Un dispositif spécifique d'encadrement du traitement médiatique de la campagne et de l'accès des candidats aux antennes est une nécessité, car la radio et la télévision demeurent les médias prépondérants d'information des citoyens et de formation de l'opinion des électeurs, même si la révolution numérique a entraîné une multiplication et une diversification croissantes des sources d'information possibles.

Ce cadre doit concilier plusieurs objectifs fondamentaux : la liberté de communication, l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, mais également la sincérité du scrutin. Ce sont ces objectifs que le CSA s'est efforcé de faire respecter à travers ses recommandations aux services audiovisuels pour les différents scrutins, conformément aux dispositions législatives et réglementaires spécifiques à cette élection.

Toutefois, depuis une dizaine d'années, ces règles se sont révélées de plus en plus complexes à appliquer en raison de l'augmentation du nombre de médias et

de candidats, ainsi que de l'apparition de nouveaux formats de chaînes – chaînes d'information en continu – et de nouveaux modes d'information et de communication en ligne – nous connaissons l'importance d'internet et des réseaux sociaux.

Si un cadre spécifique à l'élection présidentielle se justifie donc toujours pour les médias audiovisuels, il doit être adapté pour ne pas perdre en efficacité et risquer de constituer finalement un obstacle à la bonne organisation du débat public à la radio et à la télévision.

Le dépôt de ces deux propositions de loi est donc pleinement opportun, et les évolutions proposées répondent de façon juste et équilibrée à ces préoccupations. Je précise que leurs auteurs se sont notamment inspirés des recommandations du Conseil constitutionnel, de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle de 2012 et des propositions du CSA.

Au sein de la proposition de loi organique, deux articles concernent le traitement de la campagne électorale par les médias audiovisuels.

L'article 4 modifie les modalités d'accès des candidats aux médias audiovisuels à compter de la publication de la liste officielle des candidats et jusqu'au début de la campagne officielle, c'est-à-dire durant la période dite « intermédiaire » de la campagne.

Depuis 2007, le CSA, les services audiovisuels, les partis politiques, mais également le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle, soulignent la complexité et le caractère peu satisfaisant des règles applicables durant cette période. Elles articulent une égalité des temps de parole et une équité des temps d'antenne, les services audiovisuels disposant pour ce faire d'une totale liberté de programmation. L'égalité des temps de parole, notamment, est particulièrement complexe à mettre en œuvre compte tenu du nombre élevé de candidats présents au premier tour : douze en 2007 et dix en 2012.

Ces règles, destinées à favoriser le débat public, ont finalement conduit les chaînes à limiter le temps consacré à la campagne – car il est difficile de donner à tout le monde un temps de parole identique – ainsi que l'organisation de débats, inaudibles au-delà de trois ou quatre participants. En outre, les chaînes ont souvent été conduites à programmer des sujets non pas en fonction de l'actualité, mais pour rattraper certains déséquilibres, notamment en fin de période : la logique de guichet a fini par prendre le pas sur la dynamique de la campagne.

L'article 4 de la proposition de loi organique modifie donc ce dispositif en prévoyant d'appliquer, durant la période intermédiaire, le principe d'équité tant au temps de parole qu'au temps d'antenne. L'article précise également les « critères objectifs et rationnels » dont le CSA doit tenir compte dans son appréciation de cette équité, comme le demandait le Conseil constitutionnel. Tout en reprenant

très largement les critères actuellement appliqués par le CSA, l'article leur confère ainsi une plus grande solidité juridique et permet leur opposabilité.

Enfin, comme le suggérait également le CSA, le dernier alinéa de l'article 4 étend à la période intermédiaire l'obligation d'assurer le respect du principe d'équité « dans des conditions de programmation comparables », c'est-à-dire sur des tranches horaires aux audiences similaires, alors que cette exigence ne concernait jusqu'à présent que la période de campagne officielle.

Ce dernier critère ne faisait pas partie des prérequis posés par le Conseil constitutionnel pour le passage au principe d'équité, mais il constitue pour les candidats une garantie sérieuse venant compenser le passage à l'équité sur les temps de parole, car il leur donne le droit d'être exposés sur les antennes dans des programmes aux audiences comparables.

En revanche, les « conditions de programmation comparables » constituent pour les médias, et tout particulièrement les médias généralistes, une contrainte supplémentaire qui relativise l'avantage que représente le passage de l'égalité à l'équité pour les temps de parole. Cela étant, « comparable » ne veut pas dire « identique », et cette formulation ne saurait entraîner une obligation de « coller » aux audiences Médiamétrie des différentes émissions. Ce n'est d'ailleurs pas ce que demande le CSA durant la campagne officielle. Il s'agira plutôt de tenir compte, dans la programmation relative aux élections, des audiences moyennes des différentes tranches horaires afin de faire bénéficier chaque candidat, dans le cadre de l'équité, d'une exposition médiatique équivalente.

Pour lever sur ce sujet les différentes inquiétudes et interrogations qui se sont exprimées, je défendrai un amendement proposant que le CSA précise, dans la recommandation relative à l'élection qu'il publie en application de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986, ce qu'il entend par des « conditions de programmation comparables ». Sous cette réserve, j'approuve globalement l'objectif et le contenu de cet article.

L'article 7 porte quant à lui sur les horaires d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote les jours de scrutin. Il a donc des conséquences très directes sur l'activité des médias audiovisuels le soir du scrutin, puisque ceux-ci ont l'interdiction de diffuser, jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote, tout résultat partiel ou définitif de l'élection ainsi que tout sondage d'opinion ou estimation de résultat. Ces règles de protection de ce que l'on appelle la « période de réserve », c'est-à-dire la veille et le jour du scrutin, ont été conçues pour préserver la sincérité du scrutin et la libre formation de l'opinion et du vote des électeurs.

Toutefois, à l'heure d'internet et des réseaux sociaux, les interdictions de diffuser prématurément des résultats ou des estimations sont devenues beaucoup plus faciles à contourner. Pour résoudre cette difficulté, l'harmonisation des horaires de clôture du scrutin, ou tout au moins la réduction de l'écart entre les

heures de fermeture des bureaux de vote, a été recommandée dès 2007 tant par le Conseil constitutionnel que par la Commission nationale de contrôle, la Commission des sondages et le CSA. Le fait que, jusqu'à présent, les horaires de fermeture des bureaux de vote s'étendent de dix-huit heures à vingt heures facilite en effet la divulgation, avant la fermeture du dernier bureau de vote, d'éléments de résultats partiels, définitifs, voire nationaux, à travers des estimations disponibles dès dix-neuf heures, ce dont ne se privent pas les sites internet de médias étrangers ainsi que les réseaux sociaux.

Si l'harmonisation complète de l'heure de fermeture des bureaux de vote apparaît donc comme une solution efficace et logique, elle rencontre toutefois de fortes réticences de la part des maires des petites communes pour lesquels l'allongement d'une à deux heures du temps d'ouverture des bureaux de vote et le report subséquent de l'horaire du dépouillement posent des problèmes logistiques très importants.

En réponse à ces difficultés, l'article 7 de la proposition de loi organique fait le choix d'une solution médiane : il propose de fixer entre dix-neuf heures et vingt heures l'heure de clôture du scrutin. Plus précisément, l'heure de fermeture sera fixée à dix-neuf heures, et une dérogation permettra de fermer les bureaux à vingt heures dans les grandes villes. Cette disposition réduit ainsi de moitié le temps durant lequel des résultats partiels pourraient être diffusés de façon illégale. En clair.

Si elle ne fait pas totalement disparaître les possibilités de divulgation anticipée, cette solution permettra objectivement, compte tenu des méthodes de travail des instituts de sondage, de réduire très largement les risques de voir diffuser avant vingt heures non seulement des résultats partiels – car il faudra attendre le temps du dépouillement –, mais également des estimations, qui ne devraient pas être disponibles avant dix-neuf heures quarante-cinq, heure à laquelle la plupart des électeurs auront déjà voté. Il faut toutefois être conscient qu'aucune disposition ne permettra d'empêcher la diffusion de faux sondages sortis des urnes ou de fausses estimations, uniquement destinés à manipuler l'opinion ou à nourrir des rumeurs.

Je suis en tout état de cause favorable à ce dispositif, car le gain en matière de préservation de la sincérité du scrutin et d'égalité de traitement entre médias est indéniable.

Enfin, l'article 2 de la proposition de loi ordinaire concerne directement les médias audiovisuels puisqu'il modifie les sanctions pénales réprimant la divulgation prématurée, les jours de scrutin, de résultats partiels ou définitifs de l'élection.

En complément à cet article, je vous proposerai de compléter cette proposition de loi par une modification de la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, afin de donner une

meilleure visibilité aux mises au point adressées par la Commission des sondages aux instituts et aux médias ayant publié des sondages non conformes aux exigences de la loi.

En effet, alors que la loi de 1977 prévoit que, dans les deux mois précédant un scrutin, les mises au point de la Commission des sondages doivent être diffusées ou publiées dans les mêmes conditions que le sondage en cause, et peuvent être diffusées sur les antennes des chaînes publiques, je me dois de constater que ces règles ne sont pas respectées par les médias, qu'il s'agisse de la presse écrite ou de l'audiovisuel. Or le contrôle mené par la Commission des sondages est essentiel pour éviter des effets de distorsion sur les enjeux électoraux, et seule une exposition médiatique suffisante de ses mises au point peut être à même de contrebalancer l'impact négatif de certains sondages sur la sincérité du scrutin.

C'est pourquoi je défendrai un amendement qui complète les dispositions figurant d'ores et déjà dans la loi de 1977, afin d'imposer aux sociétés de l'audiovisuel public, dans la semaine précédant chaque tour de scrutin, de diffuser sur leurs antennes la mise au point de la Commission des sondages dès lors que celle-ci en fait la demande écrite.

En conclusion, je tiens à redire mon soutien à ces deux textes qui proposent des réformes utiles pour le renforcement du caractère pluraliste de la campagne médiatique pour l'élection présidentielle, tout en préservant au mieux le libre choix de l'électeur et la sincérité du scrutin.

Mme Sophie Dessus. Ces deux textes posent une question essentielle. C'est le socle de la République, le droit de vote, qui est en jeu. Plus que jamais, après le dimanche que nous venons de vivre, nous devons nous demander si notre système électoral est toujours adapté aux attentes des citoyens en ce siècle de la fugacité où il faut veiller à ce que, outrepassant leur nécessaire rôle d'information, médias et sondages ne deviennent pas du prêt-à-penser ou du prêt-à-voter. Le temps n'est plus suffisamment accordé à la réflexion, au débat, à la connaissance, trop nombreux étant les citoyens qui préfèrent s'exprimer sur les réseaux sociaux, avec la superficialité que cela suppose, plutôt que dans les urnes. Seule une moitié des Français garde à l'esprit que nos droits, nos valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité, loin d'être acquises une fois pour toutes, sont à préserver d'élection en élection.

Hier, l'une des élues de ma circonscription, d'origine vénézuélienne, nous disait sa joie que son pays d'origine ait enfin changé de régime politique. Elle nous disait que ceux qui ont voté Front national ne savent pas ce qu'ils font, ils ne savent pas ce que c'est que de vivre sous un régime totalitaire.

La démocratie s'apprend, s'enseigne, se partage, se transmet. Plus qu'un droit, elle est un devoir. Il est donc nécessaire de se lancer dans une réflexion de fond en agissant étape par étape. Il faut faire évoluer les règles applicables aux

élections de texte en texte afin de répondre aux exigences des citoyens. Commencer par moderniser les règles applicables à l'élection présidentielle, prochaine élection en France, est une priorité.

Les principales mesures de ces textes sont les suivantes : modification des règles de parrainage avec transmission directe au Conseil constitutionnel et publicité intégrale de la liste des élus ayant parrainé un candidat ; modification des règles d'accès des candidats aux médias audiovisuels, avec la substitution du principe d'équité à la règle actuelle d'égalité de temps de parole pour la période intermédiaire ; modification de la période de comptabilisation des comptes de campagne, ramenée de un an à six mois ; modification des règles horaires régissant les opérations de vote, en prévoyant une fermeture des bureaux à dix-neuf heures au plus tôt et vingt heures au plus tard ; modification des règles pour les Français de l'étranger en mettant fin à la possibilité d'être inscrit à la fois sur une liste électorale consulaire et en France ; élargissement des prérogatives de la Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques.

Ces textes sont pensés pour que l'élection présidentielle se déroule dans un contexte juridique irréprochable, mais aussi et surtout pour redonner à chaque citoyen l'envie et le goût d'être fier de son droit de vote, pour que les Français n'aient plus jamais à subir le joug des partis totalitaires et n'oublient pas la fragilité de l'article 1^{er} de la Constitution, pour que la France reste le pays des droits de l'homme et de la femme, pour que vivent la République et ses valeurs.

M. Christian Kert. Notre collègue Sophie Dessus a élevé le débat à une hauteur encore supérieure à celle de votre rapport, monsieur le président. Certaines de ses considérations sont sans lien avec les textes dont nous débattons, mais, bien entendu, le groupe Les Républicains s'y retrouve.

Ces propositions de loi apportent des réponses à des controverses qui ont plus particulièrement porté sur les contraintes pesant sur les médias audiovisuels et sur l'accès des candidats aux antennes. Elles ont été rédigées à partir de recommandations formulées par le Conseil constitutionnel, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, le CSA, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et la Commission des sondages. Le nombre de ces organismes de contrôle est tel qu'on se demande d'ailleurs pourquoi nous sommes obligés d'en passer par des propositions de loi !

C'est plus particulièrement l'article 4 qui nous intéresse, car il substitue un principe d'équité à celui de l'égalité du temps de parole des candidats pendant la période intermédiaire qui précède l'élection présidentielle. Actuellement, pendant cette période assez sensible, les recommandations du CSA prises sur avis du Conseil constitutionnel imposent aux services de radio et de télévision de respecter l'égalité des temps de parole et l'équité des temps d'antenne entre les candidats. Or, en 2012, le respect de l'égalité des temps de parole pendant la période intermédiaire a eu pour effet de réduire l'exposition médiatique des candidats. Craignant de ne pouvoir garantir l'égalité entre tous, les médias ont

réduit la part réservée à l'expression directe des candidats. Sur les chaînes TF1, France 2, France 3, Canal Plus et M6, le volume consacré aux interventions pendant les cinq semaines précédant le premier tour de scrutin était la moitié de celui de 2007. De plus, l'égalité stricte se fait au détriment des candidats issus de partis de gouvernement. En 2012, Nicolas Sarkozy, président sortant, disposait du même temps de parole que les candidats des tout petits partis politiques, ou de parfaits inconnus comme Jacques Cheminade.

Vous proposez d'appliquer le principe d'équité entre les candidats durant la période intermédiaire tant pour le temps de parole que pour le temps d'antenne. Ces modifications font suite à un débat lancé par le CSA dès 2007 et vont dans le sens des recommandations des autres organismes de contrôle. Toutefois, l'équilibre retenu pose question. Si l'équité des temps de parole doit donner une marge de manœuvre supplémentaire aux médias, l'application de cette équité dans des conditions de programmation comparables risque de rendre le dispositif plus contraignant et plus difficilement applicable.

La notion de « conditions de programmation comparables » semble encore plus difficile à appliquer que la notion d'équité. De plus, le respect de l'équité à conditions de programmation comparables crée une nouvelle rigidité dans la loi, alors que ces propositions ont pour objet d'assouplir le dispositif existant. Et ces nouvelles règles créent une inégalité de fait entre les chaînes d'information en continu, qui pourront plus facilement respecter ces nouvelles contraintes, et les chaînes généralistes qui disposent de moins de plages horaires à consacrer aux candidats.

C'est pourquoi nous proposerons deux amendements pour mieux cerner des notions qui ne sont pas suffisamment définies dans le texte : équité et conditions de programmation comparables. Il ne s'agit pas d'attribuer un contrôle *a priori* au CSA, mais de fournir une orientation afin d'aider les médias audiovisuels à interpréter la notion d'équité et ce que l'on entend par conditions de programmation comparables.

Concernant les horaires de fermeture des bureaux de vote, cette proposition part d'une très bonne intention. Mais, tant que les horaires seront différents entre les bureaux, on n'évitera pas les dérapages, compte tenu de la rapidité des moyens de communication. Ne serait-il pas plus simple de décider une bonne fois pour toutes d'un même horaire de fermeture pour toutes les villes ?

M. Xavier Breton. La démocratie est un état d'esprit, qui se traduit dans une mécanique qui doit constamment être améliorée pour s'adapter aux innovations.

Je me félicite tout d'abord de l'article 3 de la proposition de loi organique, même s'il n'entre pas dans le cadre de la saisine de notre commission. Il prévoit la publication de l'ensemble de la liste des élus qui présentent un candidat, sans la limiter à cinq cents noms tirés au sort. Cette mesure était une source

d'interrogations à chaque élection présidentielle : il est bon que l'intégralité des soutiens soit publiée.

Notre collègue évoquait à l'instant l'article 7 de la proposition de loi organique sur les horaires de fermeture des bureaux de vote. La différence de deux heures était trop importante, et sera réduite à une heure. L'effort sera demandé aux communes petites et moyennes qui devront ouvrir les bureaux de vote une heure de plus. Toutefois, il existera toujours un délai, source de contentieux. Si la fermeture était fixée à dix-neuf heures pour toutes les communes, ce serait beaucoup plus simple. Au lieu d'entendre parler de deux France les jours d'élection présidentielle, il serait plus simple et plus clair de fixer un horaire unique à dix-neuf heures.

Pour finir, je trouve que votre avis présente une vision négative et pessimiste de l'information numérique, qui peut apporter beaucoup à la démocratie et dont il ne faut pas chercher uniquement à se protéger.

M. Pascal Demarthe. En application de l'article 10 du décret du 8 mars 2001, la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle prend fin la veille de chaque tour de scrutin à zéro heure. S'ouvre alors une séquence de quarante-huit heures appelée « période de réserve ».

Cette période se caractérise par trois interdictions : interdiction de communiquer au public par voie électronique tout message de propagande électorale ; interdiction de publier, de diffuser et de commenter par quelque moyen que ce soit tout sondage relatif au scrutin ; et, enfin, interdiction de communiquer au public par voie de presse ou par tout moyen de communication par voie électronique tout résultat partiel ou définitif avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire.

À l'origine, ces règles ont été créées pour préserver la sincérité du scrutin et la libre information de l'opinion du vote des électeurs. Elles ont également vocation à répondre à l'article 48-2 du code électoral, qui dispose : *« Il est interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale. »*

La multiplication des sources d'information disponibles et la coexistence du secteur audiovisuel conduisent à s'interroger sur l'efficacité des contraintes strictes pesant sur la période de réserve. Je pense par exemple à la presse écrite et à internet. À l'heure des réseaux sociaux, les interdictions de diffuser des informations sont devenues inadaptées.

Comment pouvons-nous mieux contrôler la propagande électorale sur internet et éviter les dérapages potentiels sur les réseaux sociaux, alors qu'ils sont susceptibles d'affecter la liberté d'opinion et de choix des électeurs ?

M. Franck Riester. Il est toujours délicat de voter des modifications des règles quelques mois avant une élection, mais, pour l'élection présidentielle, un certain nombre d'évolutions s'imposaient. Si je suis favorable à celle qui substitue la règle de l'équité à celle de l'égalité durant la période intermédiaire, il ne faudrait pas qu'elle crée plus de difficultés pour les médias. Le groupe Les Républicains a déposé des amendements pour y remédier.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Ce débat arrive tôt, car Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois, souhaitait que ces textes soient examinés très en amont de l'élection présidentielle.

Je remercie Sophie Dessus d'avoir démontré leur caractère ambitieux. Leurs dispositions, qui ne se limitent pas à celles dont nous sommes saisis pour avis, visent effectivement à réformer sur un certain nombre de points les règles applicables à l'élection présidentielle. Il s'agit notamment d'adapter la loi – c'est notre rôle – pour prendre en compte les recommandations et observations du Conseil constitutionnel, de la Commission des sondages, de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle et du Conseil supérieur de l'audiovisuel. L'objectif est avant tout d'assurer la libre expression et la liberté de communication dans le débat électoral – et donc dans le débat démocratique –, mais aussi, bien sûr, de protéger la sincérité du scrutin, parfois menacée par des tentatives de manipulation de l'opinion.

Sur internet, la propagande électorale est soumise au droit commun ; ce n'est pas un espace de non-droit. Le compte Twitter d'un candidat, sa page Facebook doivent figurer dans ses comptes de campagne, et le droit commun s'y applique, comme à tout document de propagande électorale. Ainsi, tout candidat à une élection doit fermer son compte Twitter à minuit le vendredi précédant le scrutin, de même que les chaînes de radio et de télévision ne peuvent organiser de débat relatif au scrutin entre ce même jour et cette même heure et la fin du scrutin.

Je remercie Christian Kert d'avoir rappelé ce qui justifie ces deux textes. En fait, le système s'est quelque peu perverti, et le respect de l'égalité de traitement entre les candidats a conduit à ce que le nombre d'heures d'émissions consacrées à la campagne électorale diminue de moitié entre l'élection de 2007, à laquelle douze candidats se présentaient, et celle de 2012, à laquelle nous en comptons encore dix. Il est pourtant bon d'exposer largement les opinions qui font le débat démocratique, et l'électeur vote d'autant mieux qu'il est éclairé, qu'il connaît les enjeux de l'élection et, si possible, les conséquences de son vote. Dans cet esprit, assouplissons quelque peu les règles de cette période intermédiaire de trois semaines qui sépare le dépôt des candidatures du début de la campagne officielle de quinze jours, en substituant l'équité à l'égalité de traitement des candidats.

Je comprends que les « conditions de programmation comparables » interpellent Christian Kert. Le législateur se trouve régulièrement dans cette situation : il doit indiquer des critères, sans les définir trop précisément pour éviter

une trop grande rigidité. En l'occurrence, l'enjeu est d'éviter de rendre la vie impossible aux médias audiovisuels, mais nous en débattons lors de l'examen des amendements. Je vous proposerai, chers collègues, une solution de nature à éviter une inégalité croissante, dans le traitement de l'information, entre chaînes d'information en continu et chaînes généralistes. Ces dernières continuent de jouer un rôle majeur. Lorsqu'un débat politique se tient sur leurs ondes, en première partie de soirée, ce sont plusieurs millions de Français qui le regardent. Lorsque le débat politique est aussi fédérateur, c'est bon pour la société et pour le scrutin qui s'annonce.

L'article 7 de la proposition de loi organique fixe à dix-neuf heures l'horaire de clôture des opérations de vote, sans interdire que le vote puisse se prolonger jusqu'à vingt heures dans les grandes villes. C'est effectivement près du quart du corps électoral qui vote entre dix-neuf heures et vingt heures – environ 74 % des électeurs votent avant dix-huit heures, 4 % entre dix-huit heures et dix-neuf heures, et 22 % entre dix-neuf heures et vingt heures. Les auteurs du texte n'entendent pas faire tomber un couperet à dix-neuf heures : le risque serait trop grand que de nombreux électeurs des grandes villes, à qui ce changement d'horaire aurait échappé, se présentent trop tard au bureau de vote lors de la prochaine élection présidentielle.

Quant aux petites communes, prolonger d'une heure l'ouverture de leurs bureaux de vote représente certes un effort, mais les grandes villes ne sont pas favorisées dans cette affaire, puisque l'on continuera d'y voter une heure de plus qu'ailleurs ! Député de Paris, je peux témoigner, pour avoir fait, comme vous, ce week-end la tournée des bureaux de vote de ma circonscription, de l'effort que représente la tenue d'un bureau de vote pendant douze heures, d'autant que les membres du bureau de vote doivent être présents une heure avant l'ouverture, et je ne parle pas du dépouillement qui suit, avec ces bulletins pliés en huit !

Quel est l'intérêt de ce nouvel horaire ? Aujourd'hui, les résultats des projections faites à partir des premières centaines de bulletins dépouillés dans les bureaux tests offrent de premières indications sur l'issue du scrutin, à partir de 18 h 30 ou 18 h 45, non pas sur les chaînes de radio et de télévision, bien sûr, mais sur les réseaux sociaux. De nos jours, tous nos concitoyens peuvent y accéder, et cela peut avoir des conséquences sur le vote d'un nombre important d'électeurs de la dernière heure, et fausser la sincérité du scrutin. La solution proposée vise un certain équilibre. Elle n'est sans doute pas parfaite, mais elle va dans le bon sens.

II. EXAMEN POUR AVIS DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 4

(art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

Accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle

La Commission examine l'amendement AC1 de M. Frédéric Reiss.

M. Frédéric Reiss. J'ignore si nous parviendrons à faire en sorte, comme le souhaite Sophie Dessus, que l'élection présidentielle soit irréprochable. L'enjeu est majeur, mais les électeurs sont plutôt déstabilisés par ces changements perpétuels des règles électorales.

L'article 4, qui concerne notamment la période intermédiaire, suscite un certain nombre d'inquiétudes. Aussi avons-nous déposé deux amendements d'appel. Quels seront les critères retenus pour assurer le respect de cette fameuse équité ? Les indications données par les sondages ont été évoquées, mais d'autres critères sont envisageables, notamment liés aux scores respectifs des différents partis aux dernières élections ou à leur représentation au Parlement. Puisque la transparence est souvent revendiquée, notamment au niveau du CSA, nous aimerions en savoir un peu plus.

Par ailleurs, il serait justifié d'instaurer, en complément du contrôle effectué *a posteriori* par le CSA, une logique d'orientation *a priori*. Il s'agirait d'aiguiller les médias audiovisuels en leur indiquant une fourchette du temps à consacrer à chaque candidat.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Votre préoccupation est très légitime, cher collègue, et je ne pense pas que ce sujet soit l'objet de réels clivages. Nous visons le même objectif, mais la formalisation de tout cela est un exercice difficile.

Tout d'abord, le CSA tient déjà compte de deux critères essentiels, repris à l'article 4 de la proposition de loi organique : d'une part, « *la représentativité des candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent et en fonction des indications d'enquêtes d'opinion* » ; d'autre part, « *la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral* ». En fait de critères, les choses sont donc bien établies.

En outre, le terme de « recommandation » que vous employez dans votre amendement est peut-être impropre. Le CSA publie déjà, avant chaque élection, une « recommandation », texte de nature quasi réglementaire. C'est d'ailleurs l'occasion pour lui de préciser ce que sont les critères de l'équité. Peut-être voudrez-vous récrire votre amendement en vue de la séance plénière...

Par ailleurs, le CSA effectue déjà, durant la période intermédiaire qui nous intéresse, un contrôle hebdomadaire des temps de parole et d'antenne, en se fondant sur les temps transmis par les services audiovisuels et sur ses propres mesures. Ces données sont publiées sur son site. Un contrôle est donc bien effectué durant la période intermédiaire, mais il a en outre un caractère public, et le CSA peut évidemment intervenir auprès des opérateurs pour demander un rééquilibrage. Ce sont là ses compétences les plus basiques et les plus habituelles en période électorale, qui découlent notamment de l'article 16 de la loi de 1986.

Quant à définir un temps minimal d'intervention, c'est quand même très difficile, compte tenu de la diversité des services audiovisuels, dont nul n'entend contester la liberté de programmation. Définir un temps maximal serait encore plus problématique, à moins de fixer un plafond à l'exposition médiatique de la campagne électorale. Je crains que cela ne soit contre-productif, compte tenu de la réduction de moitié de ladite exposition entre la campagne présidentielle de 2007 et celle de 2012.

Je suis donc enclin à vous demander le retrait de cet amendement, du moins au stade de l'examen de la proposition de loi organique devant notre commission saisie pour avis.

M. Franck Riester. J'entends vos remarques, Monsieur le président, mais, si l'on veut contrôler la bonne application des principes, ils doivent être définis. Certes, ils figurent dans la loi, mais c'est en des termes très généraux : qu'entend-on par « *la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral* » ? Cela ne peut être laissé à la seule appréciation des médias. Comment juger de leur respect des règles si elles ne sont pas clairement définies lorsque les candidatures sont déclarées ? Comment faire en sorte que les chaînes ne soient pas complètement perdues dans cet exercice de respect de l'équité ? Le CSA, régulateur, doit pouvoir orienter, d'une façon un peu plus concrète, la répartition du temps de parole entre les différents candidats. Peut-être faudrait-il arrêter non pas des durées minimales et maximales, mais du moins des fourchettes de pourcentage de temps de parole pour chaque candidat.

En édictant des règles dont la traduction est laissée à l'appréciation de chaque média, vous courez le risque que certains fassent comme bon leur semble tout en prétendant les avoir respectées. Ils pourront invoquer leur propre évaluation de la contribution de tel ou tel candidat à l'animation du débat électoral !

Il faudrait, à notre sens, que le CSA définisse d'une façon plus précise ce qu'il entend par cette « *contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral* » et qu'il donne au moins quelque repère sous la forme d'une fourchette. À défaut, c'est une véritable boîte de Pandore que nous ouvrons !

M. Christian Kert. Et si nous rectifions notre amendement ? Plutôt que de demander que « le Conseil supérieur de l’audiovisuel publie une recommandation », nous pourrions demander la publication d’une « orientation ».

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Les critères pris en compte ne se limitent pas à « *la contribution de chaque candidat à l’animation du débat électoral* ». Celui de la représentativité des candidats est sans doute plus déterminant, cette représentativité étant appréciée, en particulier, « *en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent et en fonction des indications d’enquêtes d’opinion* ». C’est même un critère majeur, qui est inscrit dans la proposition de loi organique que nous examinons. C’est sur cette base que le CSA exercera sa fonction de contrôle et demandera, le cas échéant, des rééquilibrages.

M. Franck Riester. J’ai bien lu votre amendement AC3, monsieur le président, qui comporte d’ailleurs le mot de « recommandation ». Nous sommes donc plutôt d’accord : les précisions données par le CSA sur ce texte législatif doivent avoir quelque force.

Cependant, comment pondérer les différents critères que vous évoquez ? Des médias différents peuvent procéder très différemment. Comment donc sanctionner un média qui les pondérerait d’une manière qui ne serait pas conforme à ce que souhaiterait le CSA ? Il faudrait déjà que le média en question ait quelque idée des vues du CSA. Or la mention d’une « recommandation relative à l’élection présidentielle » n’est pas suffisamment contraignante. Le CSA ne doit pas laisser trop de liberté aux médias dans la manière de pondérer les différents critères retenus pour répartir le temps de parole et d’antenne en fonction des candidats. Les médias seraient même demandeurs, à mon avis ; ils voudraient que le CSA leur indique que, compte tenu des sondages et des résultats des précédents scrutins, la proportion de temps de parole attribuée à tel candidat doit être comprise entre tel et tel pourcentages.

Il faut en tout cas des critères clairs et facilement compréhensibles pour que chaque média puisse respecter la loi et que l’équité de traitement soit assurée entre tous les candidats. Sinon, nous ouvrons une boîte de Pandore, et de vives controverses naîtront lors de l’élection.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Je comprends très bien votre préoccupation, mais, écrivant la loi, nous devons viser l’intérêt général, et le recours à des pourcentages introduirait une dimension subjective par nature.

Je vous renvoie à la recommandation du 30 novembre 2011 du CSA à l’ensemble des services de radio et de télévision concernant l’élection du Président de la République, texte général de nature quasi réglementaire publié au *Journal officiel*, en vue de la campagne présidentielle de 2012. Y figurent ces critères que nous voulons mettre en œuvre pour que la répartition du temps de parole au cours

de la période intermédiaire repose sur le principe d'équité et non, comme actuellement, sur celui d'égalité. C'est une question assez sensible, puisque cette période intermédiaire, qui précède la campagne officielle, dure trois semaines.

Voici ce que dit cette recommandation : « *Pour apprécier le respect de ce principe [d'équité], le conseil prend en compte, d'une part, la capacité à manifester l'intention d'être candidat et, d'autre part, la représentativité du candidat.*

« *La capacité à manifester l'intention d'être candidat repose notamment sur :*

- *l'organisation de réunions publiques ;*
- *la participation à des débats ;*
- *l'utilisation de tout moyen de communication permettant de porter à la connaissance du public les éléments d'un programme politique.*

La représentativité du candidat repose notamment sur :

- *les résultats obtenus par le candidat ou les formations politiques qui le soutiennent aux plus récentes élections ;*
- *les indications d'enquêtes d'opinion. »*

Ce sont là les bases du dispositif que nous examinons présentement.

M. Franck Riestler. Qu'est-ce que cela dit à un média sur la répartition du temps d'antenne et du temps de parole entre les différents candidats ? Rien !

Plusieurs collègues du groupe Les Républicains ont fait part de leur inquiétude face au risque de lâcher la bride aux médias dans la répartition du temps de parole pendant la période intermédiaire.

L'application du principe d'égalité est simple : chaque candidat dispose d'un temps de parole équivalent, comptabilisé à la minute près. En revanche, s'agissant de l'équité, je le redis, même si les critères fixés permettent de pondérer l'interprétation qu'en font les médias, les résultats dans la répartition du temps de parole entre les différents candidats risquent d'être très différents selon les choix de chacun d'entre eux. C'est la raison pour laquelle chaque média doit connaître a priori le pourcentage correspondant au temps de parole pour les différents candidats. Le contrôle du respect de l'obligation d'équité pourra ainsi s'effectuer sur une base tangible, et non sur des critères dont l'appréciation est laissée au bon vouloir de chacun. La loi doit poser des exigences quant à la précision de la recommandation, à charge pour le CSA de la rédiger.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Je rappelle que les médias audiovisuels organisent déjà le débat électoral selon les principes

d'équité et d'égalité. Ils sont soumis au respect de critères qui, s'ils ne sont pas observés, peuvent justifier l'intervention du CSA. Nous ne créons pas de la matière législative nouvelle. Je rappelle la modestie de l'objectif de cette proposition de loi : il s'agit d'appliquer à la période intermédiaire le principe d'équité et les critères qui la définissent – j'ai rappelé la dernière recommandation du CSA sur l'élection présidentielle –, qui sont déjà mis en œuvre.

La Constitution nous impose par ailleurs de respecter la liberté de communication et nous empêche donc d'établir des pourcentages dans la loi ou d'enjoindre au CSA de le faire.

M. Franck Riester. L'application du principe d'égalité donne lieu à une répartition du temps de parole strictement équivalente qui n'est pas moins contraignante au regard de la liberté de communication que le respect de pourcentages. On ne peut pas se contenter d'un contrôle a posteriori de l'appréciation des médias dans la période intermédiaire. L'application du principe d'équité est légitime lorsque les candidats ne sont pas encore connus. En revanche, au cours de la période intermédiaire, dans laquelle les candidats sont déclarés, il faut pouvoir être très réactif pour, dans ce laps de temps très court de trois semaines, corriger les déséquilibres dans les temps de parole. Il faut définir une règle claire que les médias pourront appliquer le plus équitablement possible et dissiper ainsi un flou juridique préjudiciable à l'acceptation par tous du débat public. Je me fais le porte-parole des députés du groupe Les Républicains qui sont très attachés à la prise en compte de cette préoccupation.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Nous commençons à ne plus nous comprendre, ce qui m'ennuie. Les dispositions que je viens de citer existaient lors de la dernière élection présidentielle, et s'appliquaient aux chaînes d'information continue et, *a fortiori*, aux chaînes généralistes. Les critères du principe d'équité sont déjà appliqués ! Nous disposons donc déjà d'une jurisprudence, les médias ont déjà un vécu, les chaînes de télévision savent faire.

Je rappelle l'objectif de la proposition de loi organique : passer, pour la période intermédiaire de trois semaines entre le dépôt officiel des candidatures et le début de la campagne officielle, du principe d'égalité au principe d'équité, sachant que le principe d'égalité est évidemment maintenu pour les quinze jours de la campagne officielle. Il s'agit d'introduire un peu de souplesse pour que la loi soit plus facilement applicable, mais sans favoriser les candidats des grandes organisations politiques au détriment des candidats des petites formations politiques. Voilà d'ailleurs pourquoi nous avons introduit dans le même temps la notion de « conditions de programmation comparables » : il ne faudrait pas programmer les candidats les plus connus aux heures de grande écoute et les petits candidats dans les émissions nocturnes ! Je le dis même si les deux seuls groupes représentés ici cet après-midi n'ont évidemment pas les mêmes préoccupations, de ce point de vue, que les groupes parlementaires aux effectifs les moins nombreux.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AC3 du rapporteur pour avis.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Comme l'amendement AC2 de M. Frédéric Reiss, placé après l'article 2, a le même objet que le mien, je vous propose de le présenter, cher collègue.

M. Frédéric Reiss. Cet amendement propose des critères afin de préciser le sens de la notion de « conditions de programmation comparables » : l'audience ainsi que les dates et horaires de diffusion.

Alors que les médias jouissent aujourd'hui d'une certaine liberté éditoriale, ils risquent de connaître des difficultés pour se plier aux contraintes qui leur sont désormais imposées. Il est donc indispensable d'édicter des règles transparentes pour garantir le respect de l'équité que chacun souhaite. Le CSA doit pouvoir guider les médias audiovisuels dans l'application de l'exigence relative aux conditions de programmation.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Je vous réponds tout en vous présentant mon amendement AC3 qui est susceptible de satisfaire votre préoccupation.

Nous devons maintenir la souplesse dont bénéficient les médias dans la programmation de leurs grilles, y compris en période électorale.

Si nous devons déterminer dans la loi organique des critères pour apprécier l'équité, comme le Conseil constitutionnel l'a explicitement demandé au législateur, je considère qu'il ne nous appartient pas de définir les « conditions de programmation comparables ». Imposer des contraintes trop lourdes risque d'être contre-productif au regard de l'objectif que nous poursuivons d'une augmentation du temps consacré au débat politique sur les chaînes de radio et de télévision lors de l'élection présidentielle.

Je ne souhaite donc pas retenir la première partie de votre amendement, car elle impose une rigidité contre laquelle M. Kert lui-même a mis en garde dans son intervention. En revanche, le dernier alinéa rejoint la préoccupation qu'exprime mon amendement AC3 en prévoyant qu'une recommandation du CSA précise ce qu'il entend par des « conditions de programmation comparables ».

Je vous invite donc à retirer votre amendement et à déposer pour la séance, si vous le souhaitez, un amendement identique à l'amendement AC3.

M. Franck Riester. Je m'étonne que vous employiez dans votre amendement le terme de « recommandation » que vous avez pourtant jugé inapproprié dans l'amendement que j'ai défendu précédemment. Par ailleurs, je m'interroge sur le traitement du cas du président sortant qui pourrait ne pas s'être encore déclaré dans la période intermédiaire.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. La crainte que vous exprimez pour le président sortant n'est pas fondée puisque, dans la période intermédiaire, tous les candidats sont d'ores et déjà déclarés.

Je rappelle que la proposition de loi propose, pour la période intermédiaire, de substituer à l'égalité sur laquelle est actuellement fondée la campagne audiovisuelle, l'équité afin d'accroître le volume des débats politiques dans les médias audiovisuels. L'égalité, qui demeure la règle pour la campagne officielle, ne justifie évidemment pas de définir des critères, puisque son application se résume à octroyer à chaque candidat le même temps de parole.

Dans cette période sensible de trois semaines, au cours de laquelle, dit-on, l'opinion se cristallise, il faut veiller à concilier plusieurs préoccupations : la sincérité du scrutin, l'égalité entre les candidats et la liberté éditoriale. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi prévoit d'appliquer le principe d'équité, assorti de conditions de programmation comparables, qui devront être précisées par le CSA dans une recommandation avant chaque élection présidentielle – recommandation publiée au *Journal officiel*.

Cette solution garantit aux médias une certaine souplesse dans leur programmation tout en donnant au CSA la possibilité d'un rappel à l'ordre si les critères fixés n'étaient pas respectés.

La Commission adopte l'amendement AC3 du rapporteur pour avis.

La Commission émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 4 modifié.

Après l'article 2

M. Frédéric Reiss. Je maintiens l'amendement AC2 dans l'attente de l'avis de la commission des lois.

La Commission rejette l'amendement.

Article 7

(art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel)

Horaires des opérations de vote

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.

Elle émet enfin un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées.

III. EXAMEN POUR AVIS D'UN ARTICLE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 2

(art. L. 89 et L. 90-1 du code électoral)

sanction du non-respect de l'interdiction de divulgation anticipée des résultats du scrutin

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.

Article additionnel après l'article 2

(art. 11 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion)

Diffusion des mises au point de la Commission des sondages sur les antennes des sociétés de l'audiovisuel public dans la semaine précédant le scrutin

La Commission a adopté un article additionnel complétant la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion afin de renforcer la médiatisation des décisions de la Commission des sondages dans la semaine précédant un tour de scrutin. Cette disposition, comme toutes celles de la loi du 19 juillet 1977, concerne toutes les élections et pas seulement l'élection présidentielle.

*

La Commission examine l'amendement AC1 du rapporteur pour avis.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. Cet amendement, que j'ai déjà évoqué dans ma présentation générale, répond au souci de faire appliquer la loi. L'audition de la Commission des sondages a été très révélatrice : celle-ci est amenée, à intervalles suffisamment réguliers pour le souligner, à faire des mises au point pour non-respect des méthodes d'enquête auxquelles doivent se plier les sondages d'opinion. Ces entorses peuvent constituer un élément sinon de manipulation de l'opinion, tout du moins d'orientation de son vote. Or les chaînes de radio ou de télévision n'ont que faire de la mise au point qu'elles devraient pourtant diffuser. Quant à la presse écrite, elle se contente non pas d'en faire état, mais de préciser de manière très discrète les modalités d'enquête.

À l'approche de la campagne pour l'élection présidentielle qui ne sera pas avare en sondages, il semble opportun de rappeler la volonté du législateur. En complétant l'article 11 de la loi de 1977, l'amendement renforce le dispositif afin de garantir, dans la semaine précédant un scrutin, la diffusion des mises au point de la Commission des sondages par les médias audiovisuels publics. Cette exigence facilitera la tâche de la Commission des sondages et donnera l'écho souhaitable à ses travaux.

M. Franck Riester. Votre amendement va assurément dans le sens que nous souhaitons. Plus vite le contre-feu est allumé, mieux c'est, d'autant plus dans des moments aussi cruciaux que l'élection présidentielle. Il fait en outre écho à nos précédentes remarques. À l'approche de l'élection, toute violation de la loi peut avoir des répercussions très graves. Or les sanctions sont souvent trop tardives. Plus les règles sont précises, plus elles ont de chances d'être respectées.

M. le président Patrick Bloche, rapporteur pour avis. L'amendement a pour but de faire respecter une loi qui ne l'est pas aujourd'hui.

La Commission adopte l'amendement.

Elle émet enfin un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées.

*

* *

En conséquence, et sous réserve des amendements qu'elle propose, la commission des affaires culturelles et de l'éducation émet un avis favorable à l'adoption des articles 4 et 7 de la proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle (n° 3201) et de l'article 2 de la proposition de loi de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle (n° 3214).

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Conseil supérieur de l’audiovisuel** – **M. Olivier Schrameck**, président, **Mme Francine Mariani-Ducray**, conseillère, et **Mme Leïla Derouich**, directrice de cabinet
- **Commission des sondages** – **M. Mattias Guyomar**, secrétaire général

CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE
PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **M. Joseph Daniel**, ancien membre du Conseil supérieur de l’audiovisuel, auteur de *La Parole présidentielle, De la geste gaullienne à la frénésie médiatique* (Éditions du Seuil ; 2014)